

PUEBLO, NACIONALIDADES Y REGIONES EN LA PRÁCTICA ESTATUTARIA*

SUMARIO

- I. LAS NACIONALIDADES Y REGIONES.**
 - 1. LA INTRODUCCIÓN DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES EN LA CONSTITUCIÓN.**
 - 2. EL SIGNIFICADO DE LOS CONCEPTOS.**
 - 3. NACIONALIDADES Y REGIONES Y PRINCIPIO DISPOSITIVO.**
 - 4. CARACTERES COMPARTIDOS POR LAS NACIONALIDADES Y REGIONES.**
 - 5. ¿PREEXISTEN LAS NACIONALIDADES Y REGIONES A LA CONSTITUCIÓN?**
 - 6. CONSECUENCIAS DE LA DISTINCIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES.**
- II. “PUEBLOS DE ESPAÑA”, NACIONALIDADES Y REGIONES.**
 - 1. LOS PUEBLOS DE ESPAÑA EN LA CONSTITUCIÓN.**
 - 2. EL PUEBLO COMO ELEMENTO ACTIVO Y LEGITIMADOR DE LOS PODERES AUTONÓMICOS.**
 - 3. PUEBLOS DE ESPAÑA Y PUEBLO ESPAÑOL.**
- III. LA DEFINICIÓN ESTATUTARIA DE LA BASE SOCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**
 - 1. LA DEFINICIÓN DEL ELEMENTO DEMOCRÁTICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**
 - 2. LA DEFINICIÓN DEL ELEMENTO SIMBÓLICO-POLÍTICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

* Trabajo redactado para el libro elaborado en homenaje al Prof. Dr. D. Pablo Lucas Verdú, insigne Catedrático de Derecho Constitucional que me hizo el honor de dirigir la tesis doctoral.

El objeto de este trabajo está indicado en el título. Por lo tanto, los Estatutos de Autonomía se convierten en una pieza clave para comprobar el tratamiento que en ellos se dispensa a los conceptos de pueblo autonómico, de nacionalidad o de región. Sin embargo, nunca podría hacerse en el marco de la realidad española una teoría de estos elementos a partir de los Estatutos únicamente ya que dichos conceptos nacen con la Constitución y en ella se encuentran también las bases centrales para su definición.

I. LAS NACIONALIDADES Y REGIONES

El artículo 2 de la CE recoge los conceptos de nacionalidades y regiones como elementos que integran la Nación española y que tienen derecho a la autonomía. Se trata de la manifestación más significativa del pluralismo de la Nación tal como es concebida por la Constitución.

El reconocimiento del pluralismo de la Nación, que entronca con el principio democrático y con uno de sus corolarios, el pluralismo político, recogidos ambos en el artículo 1.1 CE, tiene como consecuencia la creación del Estado autonómico. Sin perjuicio de que al organizar el Estado conforme a patrones autonómicos pudieran perseguirse otras finalidades, como una organización administrativa más funcional, el objetivo central era responder con un Estado plural a la estructura plural de la Nación.

1. La introducción de las nacionalidades y regiones en la Constitución

La mención a las “nacionalidades y regiones” aparece desde el primer momento del proceso constituyente en el texto del anteproyecto que acabaría convirtiéndose en la Constitución. La introducción de la palabra “nacionalidades” produjo una fuerte controversia entre los constituyentes y los problemas que se plantearon entonces siguen actualmente vigentes en lo esencial.

A las propuestas hechas desde algún grupo independentista, en el sentido de que el concepto de nacionalidad implicaba la idea de soberanía y del derecho de autodeterminación, se respondía por parte de otros grupos también minoritarios que daban el mismo valor al concepto de la “nacionalidad”, con la negativa a la admisión del término por los riesgos que implicaba para la unidad nacional.

Hubo también quien se opuso a la introducción del concepto por otras razones. Entre ellas, interesa especialmente la que expresaba el temor a que pudiera producirse una discriminación a favor de las nacionalidades y en contra de las regiones, cuestión a la que me referiré más adelante.

2. El significado de los conceptos

Como es bien sabido, el concepto de “nacionalidad”, como tantos otros en el mundo de la política y de la organización social, ha significado cosas muy distintas en los diferentes usos que del mismo se han hecho en el Imperio Austro-Húngaro, en la Unión Soviética o en otras circunstancias tras la formulación del “principio de las nacionalidades”¹. De todas formas, cualquiera que sea el significado que se quiera dar a este concepto

1. Ver Corcuera, J.: La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución en *Documentación Administrativa*, nº 232-233, monográfico sobre El Estado autonómico, hoy, octubre de 1992-marzo de 1993, p. 17 y ss.

en los distintos contextos en que ha sido utilizado, debe quedar claro que en la Constitución española, que constituye obviamente el contexto que a nosotros nos interesa, adquiere un significado propio.

En este sentido, parece que el contexto fundamental en el que debe ser considerado el término “nacionalidad” es el propio artículo 2, que, además de permitir la contraposición entre el concepto aludido con el de Nación española, es el único precepto constitucional que se refiere a él. Este precepto nos habla de la “indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles” y de cómo dicha Nación está integrada por nacionalidades y regiones. Previamente, en el art. 1.2 CE, se nos ha dicho que la soberanía es nacional. En definitiva, el art. 2 CE nos dice poco acerca de qué sea una nacionalidad, salvo que integra la Nación española. Pero ese dato, junto con el hecho de que de la Nación se predique la nota de la unidad y de su condición de depositaria histórica de la soberanía que reside en el pueblo español, es suficiente como para que no pueda atribuirse al concepto de nacionalidad ni el atributo de la soberanía ni un eventual derecho de secesión.

Veamos ahora otros aspectos nuevos de la nacionalidad al relacionar este concepto con el de región que le acompaña en el art. 2 CE, como integrantes ambos de la Nación española.

Ante todo debería quedar claro que ambos conceptos expresan un contenido referido a comunidades humanas, sociales, sin que la palabra “región”, por ejemplo, tenga en este caso más connotaciones geográficas que las derivadas del asentamiento territorial concreto de la comunidad en cuestión. Es decir, en este sentido, nacionalidad y región tienen el mismo contenido.

Dicho lo anterior, la primera cuestión que se plantea en torno a estos dos conceptos es si la Constitución establece alguna diferencia entre ambos.

Desde el mismo proceso constituyente ha habido intentos de dar un contenido material propio y específico al concepto de nacionalidad, basado en la idea de una comunidad con afinidades históricas, culturales, lingüísticas...². Incluso posteriormente ha habido intentos doctrinales de mantener esa idea de diferenciación jurídica. El Prof. Prieto de Pedro, por ejemplo, a través de un esmerado análisis, trata de ver en la Constitución varios “indicios diferenciales” de la nacionalidad y de la región, que coinciden básicamente con las diferencias procedimentales y competenciales existentes entre las llamadas Comunidades del art. 143 y las del 151, ambos de la CE³.

Hasta se ha llegado a identificar nacionalidades concretas. De hecho, entre muchos constituyentes existía sin duda la idea de que tales nacionalidades eran Cataluña, Galicia y el País Vasco⁴. Pero también ha ocurrido después. Así se pone de manifiesto con total claridad en el Diccionario de Términos Autonómicos del Ministerio para las Administraciones Públicas que identifica a los territorios ya mencionados como nacionalidades porque en el pasado plebiscitaron afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (Disposición Transitoria 2ª CE). Además, especifica que también son llamadas nacionalidades históricas o Comunidades Autónomas históricas⁵. Para el Prof. Leguina Villa, los tres territorios men-

2. Ver la intervención del Sr. GONZALEZ SEARA en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 2ª ed., 1989, vol. IV, p. 4530.

3. Ver PRIETO DE PEDRO, J.: *Cultura, culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados/Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1992, cit., p. 156.

4. Ver, por ejemplo, la intervención del Sr. MONTERO RODRIGUEZ en *Constitución española...*, cit., vol. IV, p. 4541.

5. *El Estado Autonómico III. Diccionario de términos autonómicos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993, p. 69.

cionados estarían contemplados como nacionalidades en la Constitución y consecuencia de esa plurinacionalidad serían la D.T. 2ª, la Disposición Derogatoria, apdo. 2º y, en definitiva, la configuración asimétrica del Estado autonómico⁶.

Sin embargo, ni el art. 2 CE señala ningún criterio que pudiera servir para delimitar el concepto de la nacionalidad o de la región ni la Constitución contiene ninguna conexión entre las nacionalidades y la Disposición Transitoria 2ª que, aunque se refiere a territorios concretos e identificables, tan sólo es portadora de un mero procedimiento que no parece que pueda determinar la naturaleza como nacionalidad o región de una Comunidad Autónoma específica.

3. Nacionalidades y regiones y principio dispositivo

Por todo lo anterior, se ha entendido generalmente que la cualidad de nacionalidad o región se deja a la voluntad definidora de quienes redactan y aprueban los Estatutos de Autonomía que de esta manera pueden determinar una u otra cualidad para los grupos humanos conformadores de una Comunidad Autónoma⁷. De esta manera, sólo de los Estatutos y no de la Constitución puede deducirse quién ostenta la cualidad de nacionalidad o de región. En definitiva, la cualidad de nacionalidad o de región es objeto también de lo que se ha dado en llamar el principio dispositivo de nuestro Estado autonómico.

La nacionalidad y la región comparten así el hecho de que su atribución a un grupo social depende de la voluntad de quienes aprueban o modifican el Estatuto de Autonomía, es decir, del grupo en cuestión, a través de sus representantes o directamente mediante referéndum, y de las Cortes Generales.

4. Caracteres compartidos por las nacionalidades y regiones

Las nacionalidades y regiones, además de tener en común este elemento subjetivo, ostentan en común otros caracteres objetivos que voy a indicar.

En primer lugar, ambas categorías comparten los tres caracteres que antes he señalado en relación con las nacionalidades: forman parte de la Nación española, carecen de la potestad soberana y de un posible derecho de secesión.

En segundo lugar, de ambas se predica el derecho a la autonomía (art. 2 CE) y los caracteres que exige el art. 143.1 CE, o sea: “ser provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”, ser “territorios insulares” o “ser provincias con entidad regional histórica”. Incluso ambas podrían ostentar los caracteres señalados por el art. 144 CE: “Ser un territorio que no supere el de una provincia” y no reúna las condiciones que se acaban de citar a partir del art. 143.1; o ser un territorio no integrado en la organización provincial. Es decir, podrán ser nacionalidades o regiones aquellas comunidades territoriales que hayan accedido a la categoría de Comunidades Autónomas.

6. LEGUINA VILLA, J.: *La reforma del Senado y los hechos diferenciales*, en PÉREZ CALVO, A. : (Coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Ed. Tecnos/Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997, pp. 218-219.

7. Ver MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, p. 162; PORTERO MOLINA, J.A.: *Principio democrático y principio de autonomía* en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm. 21-22, monográfico sobre *Las perspectivas del Estado autonómico*, 1997, p. 192. Aunque posteriormente parece haber cambiado su criterio, cabe citar también a LEGUINA VILLA, J.: *Las Comunidades Autónomas* en PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Dirs.): *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 779-780.

En tercer lugar, comparten la base social de un pueblo. Después me referiré con mayor detalle a esta cuestión pero dejemos ya claro que todas las nacionalidades y regiones, según se manifiesta en los Estatutos de Autonomía, expresan su voluntad política a través del pueblo de que se trate.

5. ¿Preexisten las nacionalidades y regiones a la Constitución?

La fórmula del art. 2 CE (“reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”) parece dar a entender que las nacionalidades y regiones preexisten a la Constitución.

Sin duda, ello puede ser quizá cierto desde un punto de vista sociológico y para un sector concreto de la población que participa de un posible ideal colectivo de pertenecer a una nacionalidad o región. Pero, como sabemos, desde un punto de vista jurídico lo determinante para la existencia de una nacionalidad o región es su plasmación en el Estatuto de Autonomía. O sea, el Estatuto es el que determina la existencia jurídica de una nacionalidad o región. Y esas realidades sociológicas previas a la Constitución han podido hacerse realidades jurídicas sólo cuando la mayoría de la población de un territorio ha decidido con el concurso de las Cortes, mediante el Estatuto, constituirse en nacionalidad o región al mismo tiempo que en Comunidad Autónoma.

De hecho, ha habido Estatutos de Autonomía que desde el principio han calificado a su base social como nacionalidad o como región mientras que en otros casos la decisión de calificar a esa base social como nacionalidad sólo se ha incorporado al Estatuto tras la reforma de éste. Es decir, la calificación de una u otra categoría va unida a la declaración que de la misma se hace en el Estatuto de Autonomía. De modo que, aunque pudieran haber existido nacionalidades y regiones sociológicas con anterioridad a la Constitución, incluso con el apoyo mayoritario de la población que tras el Estatuto iba a ser considerada nacionalidad o región, hemos debido esperar a su configuración como Comunidades Autónomas y a una manifestación expresa en sus propios Estatutos para saber quiénes podían ser calificadas de una u otra manera.

Por tanto, cuando hoy vemos que un Estatuto se refiere a su base social como a una nacionalidad o región, lo único que podemos saber es que actualmente estamos realmente ante una nacionalidad o región y que tal entidad ha nacido con la certeza que da el Derecho, en el momento de aprobar el Estatuto de Autonomía correspondiente.

Tras esta reflexión, cabe incluso pensar que la Constitución, cuando dice en el artículo 2 que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran” no se está refiriendo al pasado sino al tiempo posterior a cuando estas nacionalidades y regiones se configuran como tales al aprobarse el Estatuto. Es en ese momento, cuando la Nación española comienza a estar integrada por nacionalidades y regiones que antes no existían. Es decir, considerada en un momento anterior a la existencia de las Comunidades Autónomas, se trata de una previsión hacia el futuro, y hoy, aprobados los Estatutos de Autonomía, es también una afirmación referida al presente en la medida en que la previsión se ha hecho realidad.

Esta discusión no es un mero juego académico. Detrás de ella está el significado último del principio dispositivo de nuestra Constitución. Este principio, que constituye una fórmula técnica de construcción del Estado autonómico, es sobre todo, una consecuencia del principio democrático. Sólo cuando la mayoría del pueblo decide constituirse directamente o por medio de representantes en Comunidad Autónoma, puede nacer ésta tras la acción del legislador nacional. Y lo mismo se puede decir de la constitución de una nacionalidad o región. Estas no existen jurídicamente hasta que la mayoría de un pueblo no decide constituirse en una entidad, nacionalidad o región, que hasta ese momento no era más que una pretensión política de un sector específico más o menos amplio de ese pueblo. Por tanto,

sólo cuando esa pretensión ha sido aceptada por la mayoría de ese pueblo, o de sus representantes y por las Cortes, pasa a existir jurídicamente.

6. Consecuencias de la distinción entre nacionalidades y regiones

De todas formas, como se desprende en parte de lo dicho hasta ahora y según la práctica totalidad de los autores que se han ocupado de esta cuestión, la distinción constitucional entre nacionalidades y regiones y la posterior concreción de esa distinción en los diversos Estatutos, no acarrea ninguna consecuencia jurídica⁸ lo que significa que nunca podría ser el criterio para reflejar posibles diferencias organizativas, competencias o de participación en las decisiones del Estado a no ser que se reformara la Constitución.

Sin embargo, como se ha apuntado, la distinción sí tiene una relevancia política⁹. De hecho, la distinción tuvo ya sus consecuencias políticas al redactarse la Constitución, en la medida en que facilitó la integración en el consenso constitucional de algunas fuerzas políticas nacionalistas¹⁰ al reflejar con más fidelidad ciertos elementos objetivos (cultura y realidad lingüística diferenciadas...) y la distinta actitud política de las comunidades territoriales que posteriormente iban a acceder a la autonomía¹¹.

Por otra parte, la incorporación del término nacionalidad a los Estatutos posiblemente quiere expresar la conciencia de una identidad propia que, aunque no sea privativa de quienes ostentan la cualidad de nacionalidad, implica la voluntad de dejar constancia de ella con especial solemnidad. La solemnidad que proporciona la propia palabra a partir de los contenidos que se le han dado en las distintas circunstancias históricas.

Además, respetando los límites del contexto constitucional en que se mueve el concepto, la nacionalidad puede ser descrita en los Estatutos de Autonomía con los contenidos objetivos y simbólicos que se le quieran otorgar a partir de los distintos significados políticos o doctrinales que esta palabra ha podido arrastrar y de las concepciones ideológicas y simbólicas imperantes en el ámbito territorial de que se trate.

II. "PUEBLOS DE ESPAÑA", NACIONALIDADES Y REGIONES

Además de las nacionalidades y regiones, hay otro elemento que aparece tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, el pueblo o los pueblos de las distintas Comunidades Autónomas que en el Preámbulo de la Constitución recibe el nombre de "Pueblos de España". Tratemos de ver la relación entre las nacionalidades y regiones y los respectivos pueblos y, obviamente, la función que la Constitución y los Estatutos reservan a este nuevo elemento.

8. Ya en el proceso constituyente, se puso de relieve la ausencia de consecuencias jurídicas de la distinción. Ver la intervención del Sr. GONZÁLEZ SEARA en Constitución Española..., cit., vol. III, p. 3218. Ver, en general, MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público...*, cit., p. 162. CORCUERA, J.: *La distinción constitucional...*, cit., p. 19. SOLOZABAL, J.J.: *Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado*, Sistema, nº 38-39, octubre de 1980, p. 276. ALONSO DE ANTONIO, J.: *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, vol. I, p. 292 y ss. ALBERTI, E. y otros: *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, p. 54.

9. Ver, entre otros autores, ALBERTI, E. y otros: *Manual de Dret...*, cit., p. 79.

10. Apunta en esa dirección SOLOZABAL, J.J.: *Nación, nacionalidades...*, cit., p. 271.

11. Ver, en un sentido similar, PORTERO, J.: *Principio democrático...*, cit, p. 192; LEGUINA VILLA, J.: *La reforma del Senado...*, cit., p. 219.

1. Los pueblos de España en la Constitución

La Constitución se refiere expresamente a los "pueblos de España" en el Preámbulo. Dice concretamente que la Nación española desea... "Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones".

A partir de la Constitución, tenemos por tanto unas nacionalidades y regiones portadoras de un derecho a la autonomía y unos pueblos de España, de los que conviene examinar su función.

Cuando se acude a los preceptos constitucionales que establecen los procedimientos para el acceso a la autonomía, encontramos los sujetos concretos que pueden poner en marcha estos procedimientos.

De acuerdo con el artículo 143.1 CE, son las provincias dotadas de unas ciertas características las que pueden poner en movimiento el procedimiento. Más en concreto, de acuerdo con el artículo 143.2 CE, la iniciativa del proceso corresponde a las Diputaciones provinciales interesadas u órgano interinsular correspondiente además de las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Según el artículo 151.1 también son las Diputaciones u órgano interinsular correspondiente, además de un número determinado de municipios quienes tienen la iniciativa del proceso que deberá ser ratificado por la mayoría del censo electoral de las provincias afectadas. En este caso, una vez aprobado el proyecto de Estatuto por las Cortes, deberá ser sometido a referéndum, como sabemos, del cuerpo electoral de las provincias afectadas.

Finalmente, las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª CE, encomiendan la iniciativa del proceso autonómico a los órganos colegiados superiores de los regímenes provisionales de autonomía.

Creo que cuando la Constitución se refiere en todos estos preceptos a las provincias, municipios o regímenes provisionales de autonomía, hay que entender que no se alude a meras demarcaciones territoriales sino a colectividades humanas capaces de adoptar decisiones por medio de representantes o por sí mismos directamente. Por eso, a continuación, la Constitución se refiere en concreto a las Diputaciones provinciales, a los órganos superiores de los regímenes provisionales de autonomía, órganos representativos de los ciudadanos, o a éstos directamente, cuando se alude a la población de los municipios, al censo electoral o al cuerpo electoral.

Es decir, de acuerdo con el artículo 2 CE, las nacionalidades y regiones son portadoras del derecho a la autonomía, pero son estos órganos concretos de representación popular o los elementos personales incluidos dentro de los conceptos "población", "censo electoral de las provincias afectadas" o "cuerpo electoral de las provincias afectadas" quienes tienen la iniciativa del proceso que puede desembocar en la constitución de una Comunidad Autónoma.

Cabe preguntarse ahora qué carácter tienen estos elementos personales como la población de ciertos municipios, o el censo o cuerpo electoral de las provincias afectadas. Creo que la Constitución ha tenido mucho cuidado en no llamar pueblo a ninguno de estos elementos personales. Y ello, porque creo que no estamos ante pueblos en el sentido de los "pueblos de España" a que se refiere el Preámbulo de la Constitución. Estamos más bien ante elementos personales dispersos que pueden llegar a ser un pueblo cuando se constituyan como tal a través de la operación de establecer un Estatuto de Autonomía. Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, esos elementos personales dispersos constituirán ya el pueblo de la Comunidad autónoma y uno de los "pueblos de España".

Por eso, dado este mecanismo concreto de formación de una Comunidad Autónoma a partir del principio dispositivo que la Constitución pone en manos de órganos representativos o de elementos personales concretos, es lógico que la Constitución no hable de pueblos de España más allá de su mera enunciación. Esos pueblos han de constituirse tras la emisión expresa de su propia voluntad en ese sentido. La Constitución, con un criterio realmente democrático, no parte de una definición apriorística de la nacionalidad, la región o el pueblo. Serán estos elementos prepopulares a que se ha hecho referencia, cada una de las personas concretas en su papel de elector, en definitiva, quien, con el concurso indispensable de las Cortes Generales, decidirá si se constituye esa nacionalidad, esa región y, en última instancia, ese pueblo.

Como veremos a continuación, ésta interpretación ha sido recogida en la práctica estatutaria.

2. El pueblo como elemento activo y legitimador de los poderes autonómicos

Algunos Estatutos de Autonomía han recogido la expresión de “nacionalidad” para calificar a la Comunidad Autónoma a la que se refieren. Otros, han escogido la de “región”. Otros no aluden ni a una ni a otra calificación. En cambio, todos los Estatutos de Autonomía hacen referencia al pueblo como elemento fundamental y básico de la Comunidad autónoma respectiva.

En primer lugar, los Estatutos aluden al pueblo para expresar el sujeto que se constituye en Comunidad Autónoma. Así lo señalan con toda claridad algunos Estatutos que afirman cómo el pueblo de la Comunidad concernida se constituye en Comunidad Autónoma. La fórmula genérica empleada es, por ejemplo, “El Pueblo Vasco o Euskal Herría... se constituye en Comunidad Autónoma...”¹². En otros casos, para expresar esta misma idea se acude a una metonimia, de modo que se emplea el nombre propio de la Comunidad pero con el significado del pueblo afectado. Aquí la fórmula empleada es, por ejemplo, “Cataluña... se constituye en Comunidad Autónoma...”¹³.

En definitiva, de acuerdo con estas fórmulas estatutarias, no son las nacionalidades o regiones los actores de la constitución de las Comunidades Autónomas sino los respectivos pueblos.

Los Estatutos también aluden al pueblo como fuente de los poderes de la Comunidad, lo que significa también fuente de legitimidad de los actos autonómicos, aunque no la única ya que el marco constitucional y estatutario constituyen igualmente la otra fuente de legitimidad necesaria.

Esta idea la expresan los Estatutos de dos maneras. Algunos Estatutos señalan claramente cómo los poderes de la Comunidad proceden del pueblo. Un ejemplo de esta manifestación nos lo brinda el Estatuto de Cataluña: “Los poderes de la Generalidad emanan... del pueblo”¹⁴. Otros Estatutos utilizan una vía indirecta para decir lo mismo, cuando afirman que el Parlamento de la Comunidad representa al pueblo. Es la fórmula utilizada igual-

12. Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 1); Comunidad Valenciana (art. 1.1); Islas Baleares (art. 1); y Comunidad de Madrid (art. 1.1).

13. Estatutos de Autonomía de Cataluña (Art. 1.1); Galicia (art. 1.1); Andalucía (art. 1.1); Asturias (art. 1.1); Cantabria (art. 1.1); La Rioja (art. 1.1); Murcia (art. 1.1); Aragón (art. 1.1, donde se emplea la fórmula: “Aragón... accede a su autogobierno...); Castilla-La Mancha (art. 1.1, con la fórmula : “Las provincias de Albacete, Ciudad Real...se constituyen en Comunidad Autónoma bajo el nombre de Castilla-La Mancha); Canarias (art. 1); Comunidad Foral de Navarra (art. 1); Extremadura (art. 1.1); y Castilla y León (art. 1.1).

14. Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 1.2). Presentan una redacción similar los Estatutos de Galicia (art. 1.3); Andalucía (art. 1.3); Cantabria (art. 1.2); La Rioja (art. 1.2); Murcia (art. 2); Aragón (art. 1.2); Castilla-La Mancha (art. 1.4); Canarias (art. 1); y Extremadura (art. 1.3).

mente por el Estatuto de Cataluña: “El Parlamento representa al pueblo de Cataluña...”¹⁵. Como puede verse por este ejemplo y por la información que se da en las notas a pie de página, una fórmula estatutaria no excluye a la otra aunque hay Estatutos que se acogen sólo a una de ellas.

En cuanto a la primera fórmula señalada, he presentado la redacción del Estatuto de Cataluña recogiendo únicamente los elementos esenciales que me interesaba destacar, es decir, que los poderes de la Comunidad emanan del pueblo. Realmente, esta fórmula y la de casi todos los demás Estatutos que la ofrecen, contiene otros elementos y dice concretamente: “Los poderes de la Generalidad emanan de la Constitución española, del presente Estatuto y del pueblo”. Cuando se contempla esta fórmula hay que pensar en la ambigüedad de la palabra “poder”, que aquí puede interpretarse como órgano de la Comunidad (Parlamento o Gobierno) o como competencia o capacidad genérica de actuar. Si se entiende la palabra poder en el sentido de órgano, que es como creo que debe hacerse, la redacción aludida no expresa correctamente el origen de los poderes de la Comunidad Autónoma puesto que la Constitución no es una fuente de poderes autonómicos sino la norma fundamental que establece el marco en que pueden nacer y actuar tales poderes. Del mismo modo, el Estatuto de Autonomía es otro marco jurídico en el que se precisa el modo como nacen esos poderes y el marco en el que pueden actuar. Pero la única fuente de esos poderes es el pueblo de cada Comunidad Autónoma que los organiza a través de su expresión electoral¹⁶.

Se acerca a esta realidad la redacción de los Estatutos de Andalucía y de Aragón: “Los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución española y del pueblo andaluz (o aragonés) en los términos del presente Estatuto”. En este caso, el Estatuto deja de ser fuente de poder y se queda en marco en el que debe surgir ese poder, aunque se mantiene a la Constitución en el papel de fuente de poderes que no le corresponde¹⁷.

3. Pueblos de España y pueblo español

En otro trabajo¹⁸, al estudiar la relación entre los conceptos de pueblo español y de Nación española, he dicho que cuando los españoles recobran la libertad tras la dictadura, se organizan como sujeto político en el pueblo español que se da a sí mismo una organización a través de la Constitución. De esta manera, mediante la Constitución española, el pueblo español concibe a la Nación española con unos contenidos y caracteres específicos. Además, mientras que la Nación, de acuerdo con la Constitución, está concebida como depositaria histórica de la soberanía, ésta reside en el pueblo español que es el elemento activo que la ejerce.

Sin duda, hay un cierto paralelismo entre el “pueblo español” y el pueblo de una Comunidad autónoma.

Así, mientras las nacionalidades y regiones tienen derecho a la autonomía, es el pueblo, que también aparece como elemento activo, quien la ejerce. Las expresiones utilizadas

15. Art. 30.1 del Estatuto de Cataluña. Siguen una fórmula similar todos los demás Estatutos de Autonomía salvo el del País Vasco que presenta una fórmula original (art. 26: “El Parlamento vasco está integrado por... representantes... elegidos por sufragio universal...”) y los de Andalucía y Cantabria que no hacen referencia a este dato.

16. Es muy útil a este respecto el comentario de CASCAJO CASTRO, J.L. del art. 9.1 del Estatuto de Castilla y León, en RIVERO YSERN, J. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Ministerio de Administración Territorial/Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 96.

17. El Estatuto de La Rioja emplea una fórmula que se aleja de la de todos los demás. Dice el art. 1.2 de este Estatuto: “Sus poderes emanan del pueblo y son ejercidos de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”. Es decir, en un primer momento, en cuanto los poderes emanan del pueblo, parece que se está refiriendo al Parlamento y al Gobierno de La Rioja. Pero en un segundo momento, en cuanto dichos poderes son ejercidos, se refiere a competencias que por definición son objeto de un ejercicio y no sujeto del mismo. A no ser que haya que entender la palabra poder sólo como competencia, lo que no es sostenible jurídicamente, ya que las competencias no nacen del pueblo de La Rioja sino del Estatuto en el marco de la Constitución.

18. PÉREZ CALVO, A. (coord.): *Estado, nación y soberanía (Problemas actuales en Europa)*, Ediciones del Senado, Madrid, 2000.

por los Estatutos para referirse a las altas funciones que desempeñan los distintos pueblos de España son similares o idénticas formalmente a lo que del pueblo español dice la Constitución. Por ejemplo, cuando algunos Estatutos dicen que “el pueblo vasco... se constituye en Comunidad Autónoma” o, mediante la metonimia ya indicada, que “Cataluña... se constituye en Comunidad Autónoma”, se están utilizando fórmulas similares a las que emplea el artículo 1.1 CE: “España se constituye en un Estado...”, siendo aquí la palabra España equivalente a pueblo español por la utilización del mismo tropo antes señalado.

También es similar la fórmula de algunos Estatutos, cuando afirman que los poderes de las Comunidades Autónomas emanan del pueblo, con la que aparece en el artículo 1.2 CE: “...el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

Y lo mismo sucede en relación con los Parlamentos autonómicos cuando algunos Estatutos dicen de ellos que representan al pueblo de... La fórmula empleada es similar a la que utiliza el art. 66 CE: “Las Cortes representan al pueblo español”.

Sin embargo, a pesar de estas similitudes en las fórmulas empleadas por la Constitución y los Estatutos, a pesar de estos paralelismos, no cabe, como es obvio, trasladar todo lo que pueda decirse del pueblo español a los pueblos de España.

Mientras que la soberanía reside en el pueblo español es evidente que no sucede lo mismo con los pueblos de España que están en la base de cada Comunidad Autónoma.

A partir de esta afirmación podrían sacarse fácilmente una serie de consecuencias fundamentales. Sólo quiero señalar una de esas consecuencias, evidente, por lo demás. Mientras que el pueblo español, cuando se constituye en Estado, actúa como poder constituyente, o sea, *legibus solutus* o soberanamente, cuando los pueblos de España se constituyen en Comunidades Autónomas, lo hacen en el marco definido previamente por el pueblo español en la Constitución.

Así pues, el pueblo español, cuando ratifica la Constitución, establece los cauces y habilitaciones necesarios para que los distintos pueblos de España puedan constituirse en Comunidades Autónomas. Pero no acaba ahí la tarea del pueblo español en relación con las Comunidades Autónomas ya que los Estatutos de Autonomía, en tanto que leyes orgánicas singulares, deben ser aprobadas por las Cortes que, a su vez, representan al pueblo español.

Es decir, el Estatuto de Autonomía no es obra únicamente del pueblo de la Comunidad autónoma sino que lo es también del pueblo español a través de las Cortes. Y de ahí también que la Comunidad Autónoma obtenga su legitimidad de la decisión de su propio pueblo y de las decisiones del pueblo español, una constituyente y otra de carácter legislativo.

En los Estatutos que siguen la vía procedimental del artículo 151 CE, la actuación de los “elementos personales dispersos” a que antes he aludido y que se concretan en el electorado de las provincias afectadas según el párrafo 2.5º del precepto constitucional citado, es muy intensa, especialmente porque actúa directamente mediante referéndum y porque este referéndum (al menos en su caso, el segundo) está situado al final de la cadena de actos decisorios en relación con el Estatuto, o sea, antes de su sanción y promulgación.

En los demás Estatutos, la actuación de los “elementos personales dispersos” es sólo indirecta, a través de representantes y en el momento de la redacción de la proposición. El resto del proceso decisorio queda en manos de las Cortes.

Finalmente en el caso de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, que no crea la Comunidad Foral sino que se limita a reformar su Régimen foral anterior, su aprobación tuvo lugar tanto en el Parlamento Foral existente en 1982

y máximo órgano representativo del pueblo navarro, que aquí sí existía antes de la LORAF-NA, y las Cortes¹⁹.

III. LA DEFINICIÓN ESTATUTARIA DE LA BASE SOCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Veamos ahora con más detalle la definición que los Estatutos de Autonomía han dado de la base social, humana, de las Comunidades Autónomas. Además de la apelación al pueblo que todos los Estatutos hacen, como ya se ha dicho anteriormente, éstos han podido dar cuenta de una definición más cualitativa de la base social respectiva. Quiero decir, que los Estatutos han podido hacer alusión a la nacionalidad como sustrato humano cualificado de la Comunidad, a la región o han podido también prescindir de ambas referencias.

1. La definición del elemento democrático de las Comunidades Autónomas

Todos los Estatutos de Autonomía aluden al pueblo como elemento activo de la Comunidad Autónoma y una de las fuentes de legitimación de sus poderes. Y todos los Estatutos han recogido una sencilla fórmula para definir a los integrantes del pueblo de cada Comunidad Autónoma, que más o menos dice así: “Tienen la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma afectada (en la mayoría de los Estatutos se utiliza el patronímico de cada Comunidad)²⁰ quienes ostenten la vecindad administrativa, de acuerdo con las leyes generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad autónoma”. Es decir, la vecindad administrativa en un municipio de la Comunidad supone la adquisición de la ciudadanía de esa Comunidad. Se trata de una definición democrática de la condición política de ciudadano de una Comunidad que contrasta con otros modelos que han intentado estar presentes en nuestra historia²¹. En esta definición caben todos los ciudadanos españoles que cumplan con el obvio y mínimo requisito del empadronamiento en un municipio de la Comunidad. El pueblo queda definido por tanto en los Estatutos a partir de los individuos singulares que lo componen y de una manera aséptica y neutra, apta ante todo para constituir una de las bases de legitimación democrática de los poderes de la Comunidad Autónoma y para delimitar los sujetos de los derechos que los propios Estatutos confieren a los miembros de los distintos pueblos de España y que consisten fundamentalmente en los de participación en los asuntos de la Comunidad mediante el sufragio activo y pasivo.

2. La definición del elemento simbólico-político de las Comunidades Autónomas

Los Estatutos pueden referirse igualmente a otros conceptos que califican también a la base social de la Comunidad autónoma aunque con un valor predominantemente simbólico-político. Se trata de diversas definiciones que el legislador estatutario ha creído conveniente recoger y especialmente de las nacionalidades y regiones que, contempladas en la Constitución (art. 2), son creadas jurídicamente por los Estatutos de Autonomía.

19. Ver mi trabajo: *Navarra, un régimen autonómico secular*, Revista de Estudios Políticos, n° 92, abril-junio, 1996.

20. Los Estatutos de Castilla-La Mancha, Islas Baleares y Madrid utilizan la expresión de “ciudadanos” de la Comunidad respectiva.

21. El carácter democrático de las actuales definiciones estatutarias se aprecia mejor cuando se las compara con la propuesta contenida en el proyecto de Estatuto llamado “Estatuto General del Estado Vasco”, aprobado en la Magna Asamblea de Municipios Vascos, celebrada en Estella el 14 de junio de 1931, que constituyó la opción estatutaria del nacionalismo vasco a comienzos de la II República. Este texto, en su artículo 3 exigía un período de residencia en el País Vasco de al menos 10 años para que los ciudadanos no naturales del País Vasco o hijos de padres no naturales del mismo pudieran disfrutar de los derechos y obligaciones políticos establecidos en el Estatuto.

De acuerdo con el art. 147.2 CE, el Estatuto ha de contener obligatoriamente los siguientes elementos:

- la denominación de la Comunidad
- la delimitación de su territorio
- la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas
- las competencias asumidas y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Se trata de unos elementos mínimos que de hecho se ven acompañados de otros que el legislador estatutario ha considerado convenientes como, de modo específico, los referidos a la propia organización de la Administración de Justicia, como es bien conocido.

Por otro lado, el elemento “pueblo”, aunque no contemplado como obligatorio por el art. 147 CE, es imprescindible, de modo expreso o tácito, desde el momento en que se opta por una autonomía política y se crea una Asamblea parlamentaria. Este órgano autonómico presupone un pueblo que, como ya se ha dicho, todos los Estatutos han explicitado.

Aunque no cabe duda de que los contenidos opcionales de los Estatutos que adquieren más colorido y relieve son los referidos a la caracterización del elemento humano de carácter simbólico-político de la Comunidad y de los valores presentes en ese elemento social o especialmente significativos para él que se han querido destacar. Este tipo de contenidos varía en función de las diferentes voluntades políticas que confluyen en la redacción del proyecto estatutario y en su aprobación definitiva.

Algunos de los caracteres referidos que se señalan van dirigidos a dar cuenta de alguna de las exigencias del art. 143 CE, como son las características históricas, culturales, etc., comunes. Aunque el requisito que se explicita con mayor énfasis es el de la voluntad de constituir la Comunidad que, por otra parte, junto con el de la contigüidad territorial es el más sencillo de verificar. Ya he señalado antes las dos fórmulas generalmente utilizadas a este efecto y que en los Estatutos del País Vasco y de Cataluña se traducen en las fórmulas: “El Pueblo Vasco o Euskal Herria... se constituye en Comunidad Autónoma...” y “Cataluña... se constituye en Comunidad Autónoma”.

Los legisladores estatutarios han gozado de toda la libertad que a este respecto otorga la Constitución para adoptar las calificaciones que mejor han considerado en cada caso. Y cada Estatuto ha podido incorporar singularidades específicas o valores determinados. De todas formas, quisiera destacar algunas de estas previsiones que tienen una mayor incidencia en los aspectos tendentes a singularizar a una determinada comunidad.

Por ejemplo, es el caso de la apelación a la identidad colectiva del elemento social de la Comunidad que se expresa con diferentes fórmulas de contenido muy similar²². O, incluso, la imposición a los poderes autonómicos del deber de defender la identidad de la Comunidad Autónoma²³.

22. Estas fórmulas son: “expresión de su nacionalidad”, art. 1, EA del País Vasco; “expresión de la identidad colectiva de Cataluña”, Preámbulo, EA de Cataluña; “expresión de su identidad histórica”, art. 1, EA de Andalucía; “expresión jurídica de la identidad regional de Cantabria”, Preámbulo, EA de Cantabria; “expresión de la identidad de la Región de Murcia”, Preámbulo, EA de Murcia; “expresión de su identidad histórica”, art. 1.1, EA de la Comunidad Valenciana; “expresión de su unidad e identidad histórica”, art. 1, EA de Aragón; “expresión de su identidad singular”, arts. 1 y 2, EA de Canarias; “expresión de su identidad regional histórica”, art. 1.1, EA de Extremadura; “expresión de su identidad histórica”, art. 1, EA de Baleares; “identidad histórica y cultural claramente definida”, Preámbulo, EA de Castilla y León.

23. Estatutos de Autonomía de Galicia, art. 1.2; Extremadura, art. 1.2.; Castilla-León, Preámbulo.

También, las normas en materia lingüística, a partir de la previsión del art. 3.2 CE y que se refleja como es bien sabido con una mayor o menor intensidad en los distintos Estatutos de acuerdo con las realidades sociales y el carácter de cada variedad lingüística²⁴.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía de Galicia fue el primero que otorgó a las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia la posibilidad de solicitar el reconocimiento de su identidad gallega o “galleguidad”, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego. A tales efectos, encomendaba al Parlamento gallego la regulación de este derecho. Otros Estatutos de Autonomía han seguido esta misma vía²⁵.

Por su carácter específico, debe señalarse la importancia que adquiere la articulación jurídica foral de Navarra dentro de España, como uno de los rasgos que definen a esta Comunidad de acuerdo con la Disposición Adicional Primera CE y Ley Orgánica de Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Cuando se analizan los Estatutos desde estos puntos de vista, puede apreciarse en ellos, o bien una tendencia del legislador estatutario a inclinarse más hacia la protección de una herencia del pasado o bien se observa una tendencia contraria, es decir, sin menospreciar ese pasado, se tiene conciencia de que la nueva estructura autonómica supone ante todo un impulso hacia el futuro²⁶.

Del mismo modo hay Estatutos que muestran una clara tendencia a la manifestación de sus lazos con las demás nacionalidades, regiones o pueblos de España que se traduce de modo muy especial cuando se hace referencia a la solidaridad interregional²⁷.

Finalmente, me referiré a las calificaciones que en el art. 2 brinda la Constitución, nacionalidades y regiones, y que algunos Estatutos de Autonomía han recogido cuando ha habido voluntad política para ello.

Desde el primer momento, los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana incorporaron la calidad de la nacionalidad²⁸. Por otra parte, la primera redacción de los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Canarias no aludía ni a la calidad de región ni a la de nacionalidad. Posteriormente, tras la reforma de los mismos mediante la L.O. 4/96, de 30 de diciembre, en el caso de Canarias y de la L.O. 5/96, de la misma fecha, en el de Aragón, recogieron la calificación de nacionalidad²⁹.

24. Ver los Estatutos de Autonomía de País Vasco, Cataluña, Galicia, C. Valenciana, Comunidad Foral de Navarra e Islas Baleares. Tienen referencias a ciertas variedades lingüísticas los de Asturias y Aragón.

25. Estatutos de Autonomía de Galicia, art. 7; Andalucía, art. 8; Asturias, art. 8; Murcia, art. 7.2; Castilla-La Mancha, art. 7; Extremadura, art. 3.3; Baleares, art. 8; Castilla y León, art. 6.

26. Ver al respecto, SANCHEZ AGESTA, L.: *Introducción al Título Preliminar* en MUÑOZ MACHADO, S.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Ministerio para las Administraciones Públicas/Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 16; SANCHEZ BLANCO, A.: *Preámbulo*, en RIVERO YSERN, E., op. cit., p. 11.

27. Es el caso de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Preámbulo; Andalucía, art. 1.2; Cantabria, Preámbulo; Región de Murcia, Preámbulo; Comunidad Foral de Navarra, art. 1; Castilla y León, art. 1.

28. Las fórmulas estatutarias son claras y directas en el caso de País Vasco, Cataluña y Galicia y se prestan a interpretación en los demás casos. De todas formas, creo que no es un asunto relevante y que todas las Comunidades citadas ostentan la calidad de nacionalidad. Ver PEREZ NOREÑO, A. y otros: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1981, p. 29.

29. La Exposición de motivos del Estatuto de Aragón parece tratar de justificar esta modificación señalando: “La reforma del actual Estatuto redescubre nuestra identidad histórica...”. Esta frase encierra un cierto reproche hacia el primer legislador estatutario que, según se deduce de la misma, no descubrió en su momento la identidad histórica de Aragón.

De entre los que se opusieron en la tramitación legislativa a la introducción del término “nacionalidad”, el diputado de Convergencia i Unió, Sr. López de Lerma adujo que la Constitución reservaba esta calificación sólo para Cataluña, País Vaso y Galicia y que con el acceso de las “constitucionalmente llamadas regiones” al término nacionalidad, éste quedaba vacío de su contenido político. Ver CONTRERAS, M.: *La forja de la autonomía. Bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998, pp. 191-192.

A su vez, los Estatutos de Cantabria, La Rioja, Región de Murcia y Extremadura califican a la base social de la Comunidad Autónoma como “región”, a través de las expresiones “entidad regional histórica” o “identidad regional histórica”³⁰.

Finalmente, no adoptan ninguna de las dos calificaciones los Estatutos de Asturias, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León. En este caso hay que señalar que el legislador estatutario no ha considerado oportuno o necesario la adopción de ninguna de las dos calificaciones para definir la singularidad de la Comunidad³¹.

Además, también debe quedar claro que así como no existen diferencias jurídicas entre Comunidades derivadas de su calificación como nacionalidad o región, tampoco podrían aceptarse diferencias por no utilizar ninguna de las dos calificaciones³². Por último se podría plantear que puesto que el art. 2 CE reconoce el derecho a la autonomía a “nacionalidades” o a “regiones”, las Comunidades Autónomas citadas deben forzosamente constituir alguna de las dos categorías. Y si es así, ¿Cuál de ellas? Creo que a estas alturas, y *Constitutione sic stante* podrá comprenderse la inutilidad práctica y teórica de tal pregunta.

30. Como puede verse, la pretensión de identidad histórica como valor que se afirma y que se pretende defender no es patrimonio exclusivo de la nacionalidad. Ver LOPEZ GUERRA, L. y SORIANO, J.E.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 15.

31. Puede haber muchas razones detrás de esta decisión. Cuando se aprobó la primera redacción del Estatuto de Aragón, los profesores BERMEJO VERA, J. y FATAS CABEZA, G. recuerdan cómo “se consideró que la expresa mención de la condición “regional” o “nacional” de la Comunidad... no añadía ni restaba característica alguna por el simple recurso a una u otra calificación”; Ver, de los autores citados, el comentario al art. 1 del Estatuto de Autonomía de Aragón en su primera redacción, en BERMEJO VERA, J. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Ministerio de Administración Territorial/Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 6.

32. En las discusiones parlamentarias con motivo de la reforma del Estatuto de Aragón, el Sr. Bayona, del Grupo Socialista, sitúa la calificación de nacionalidad en el nivel del “sentimiento” sin que para nada afecte al grado de autonomía. Y cita como ejemplo de ello a Navarra que, sin definirse como nacionalidad o región, goza de un alto grado de autonomía. Ver CONTRERAS, M., op. cit., p. 194. Tampoco tendría nada que ver la calificación de nacionalidad con el carácter histórico de la Comunidad, o con la existencia de una lengua propia, como se ha dicho. Varias de las Comunidades citadas, que no utilizan la calificación de nacionalidad o región son buen ejemplo de ello.